ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre des Finances, le 20 octobre 1976, d'une demande d'avis sur un projet de loi "domaniale", et en ayant délibéré dans ses séances des 17 novembre et 8 décembre 1976, 5 janvier, 19 janvier, 2 février et 9 février 1977, a donné le 9 février 1977 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 20e oktober 1976 door de Minister van Financiën verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van "domaniale" wet, heeft, na beraadslaging in de zittingen van 17 november en 8 december 1976, 5 januari, 19 januari, 2 februari en 9 februari 1977, de 9e februari 1977 het volgend advies gegeven :

L'aliénation des biens du domaine privé de l'Etat ne peut être réalisée que par le législateur ou avec son autorisation, les pouvoirs du Roi étant limités, quant à ces biens, aux actes de simple administration sauf si la loi en a disposé autrement.

Aussi, sous cette réserve, les conventions ayant cet objet doivent-elles contenir la clause expresse qu'elles ne deviendront définitives que par l'autorisation ou l'approbation du législateur (De Brouckere et Tielemans, Tome VI, p. 329, Pandectes belges, V° Domaine privé de l'Etat n°s 30 et 36).

La loi du 31 mai 1923 a permis la vente de gré à gré des biens domaniaux dont la valeur estimative n'excédait pas 20.000 francs. Cette limite a été portée à 100.000 francs par la loi du 22 décembre 1949, puis à 500.000 francs par la loi du 3 août 1962.

La loi du 2 juillet 1969 a autorisé le Ministre des Finances à aliéner de gré à gré ou par voie d'échange les immeubles domaniaux de toute nature dont la valeur estimative ne dépasse pas 50 millions de francs et l'aliénation par voie de vente publique ou pour cause d'expropriation, sans aucune limitation de valeur.

L'article 1er du projet a pour objet de soumettre à l'approbation du législateur des conventions qui concernent des biens dont la valeur excède celle qui est fixée comme limite aux habilitations de portée générale données par les lois précitées alors que ces conventions sont pour la plupart déjà exécutées.

.../...

Par ailleurs, si l'on se réfère à l'exposé des motifs, les baux de superficie, les garanties de loyer et les promesses de rachat du droit de superficie, contenus dans les conventions des 27 novembre, 18 septembre et 14 novembre 1967, 8 janvier et 7 mars 1968, ne paraissent pas avoir été conclus ou accordés "sous réserve d'approbation par la Législature" selon l'expression utilisée par ledit exposé des motifs à propos des autres conventions soumises à approbation.

Le 13 décembre 1967, le Gouvernement avait déposé un projet de loi autorisant le Ministre des Finances à conclure des baux de superficie avec les constructeurs de logements destinés aux membres du SHAPE, prévoyant la garantie par l'Etat au profit des constructeurs pendant dix années, d'un revenu mensuel brut correspondant à 90 % des loyers et le rachat par l'Etat des logements à partir de la onzième année, à la demande soit des constructeurs, soit de l'Etat lui-même.

Selon l'exposé des motifs, les conventions n'étaient encore, à ce moment, qu'"envisagées" (1) et "La conclusion de baux de superficie excédant les pouvoirs conférés par la loi au Ministre des Finances en matière d'aliénation de droits réels immobiliers, ces conventions doivent être autorisées par le législateur".

.../...

---

1) Ce qui était vrai au moment où le projet de loi était soumis au Conseil d'Etat (30 juin 1967 - L. 10.115) mais ne l'était plus au moment du dépôt à la Chambre (13 décembre 1967, D.P. Chambre, session 1967-1968, n° 508/1).

Parallèlement un autre projet de loi avait pour but de donner la garantie de l'Etat à concurrence de 90 % du loyer pour 1.000 logements à construire dans le même site, mais sur des terrains appartenant à des particuliers (D.P. Chambre, session 1967-1968, n° 491/1; avis du Conseil d'Etat n° L. 10.116).

La discussion des deux projets de loi a été jointe à la Commission des Finances de la Chambre. Ils ont fait l'objet d'un rapport le 31 janvier 1968. (D.P. Chambre, session 1967-1968, n° 491/2), mais n'ont jamais été discutés en séance publique.

Toutefois le Gouvernement sollicita dans le feuilleton de crédits supplémentaires pour l'année 1968, pour être rattaché au budget du Ministère de la Défense nationale, un crédit nouveau n° 12.26 de 47 millions sous le libellé "Dépenses résultant de la garantie d'occupation accordée par l'Etat pour les logements destinés aux membres du SHAPE et de la location par la Défense nationale de logement au profit des militaires belges en service au SHAPE (y compris les créances arriérées)".

Ces crédits ont été votés. (Loi du 13 février 1969 - Moniteur belge 22-2-69, p. 1475). Ils ont été renouvelés pour les exercices suivants.

Il apparaît dès lors que l'article 1er du projet a pour objet d'obtenir par l'approbation du législateur la régularisation de conventions déjà conclues et exécutées.

*

* *

.../...

L'article 2 du projet, qui a pour objet d'autoriser le Ministre des Finances "à accorder la remise des pénalités contractuelles encourues en matière domaniale", est une disposition normative de portée générale et permanente dont la nature est différente de celle des autres dispositions du projet, lesquelles sont des actes de haute tutelle administrative.

Cet article devrait dès lors faire l'objet d'un projet de loi distinct. Ce projet pourrait être l'occasion de reprendre dans une seule loi les dispositions législatives permanentes propres à la matière domaniale.

*

* *

L'article 3/2 du projet concerne une convention dont les parties sont, d'un côté, l'Etat, et de l'autre, les communes d'Orgeo, Herbeumont, Saint-Médard et Straimont, telles qu'elles existaient avant la mise en application des mesures de fusion de communes décidées en 1975.

Selon les renseignements donnés par l'exposé des motifs et précisés par les documents communiqués au Conseil d'Etat, la forêt dite "d'Herbeumont", laquelle fait partie du domaine de l'Etat, est grevée de "droits d'usage en bois"; les bénéficiaires de ces droits sont :

a) les habitants de tout le territoire de la commune d'Herbeumont;

b) les habitants de parties déterminées des territoires respectifs des communes de Straimont, Saint-Médard et Orgeo. Le bénéfice des droits d'usage est subordonné aux deux conditions d'avoir un an de résidence dans une des "communes usagères", et d'"avoir feu et ménages séparés".

.../...

L'exposé des motifs indique la nature exacte et l'importance des droits d'usage dont il s'agit. Il signale qu'actuellement, l'exercice de ces droits fait surgir de graves obstacles à une gestion et à une exploitation rationnelles de la forêt. C'est pourquoi, en vue d'aboutir à la suppression des droits d'usage, l'Etat a négocié une convention avec les communes énumérées plus haut. Les principales clauses de cette convention sont reproduites à l'article 3/2 du projet :

1°) Les communes intéressées renoncent aux droits d'usage grevant la forêt d'Herbeumont et, en compensation, ces communes deviennent copropriétaires, avec l'Etat, de la totalité de cette forêt, qui est ainsi placée sous un régime d'indivision. La quotité de propriété indivise qui est attribuée à l'ensemble des communes sur la forêt s'élève à 45 %; la convention précise les parts de cette propriété indivise qui sont allouées à chacune des communes (articles 1er et 2 de la convention).

2°) Afin de donner un caractère permanent au nouveau régime établi pour la forêt d'Herbeumont, l'Etat et les communes ont convenu que : "Par dérogation à l'article 815 du Code civil, tous les copropriétaires s'engagent irrévocablement à ne jamais demander la sortie de l'indivision, à laquelle ils entendent donner un caractère illimité" (article 9 de la convention).

A. Selon le texte du projet et selon l'exposé des motifs, la convention serait encore à conclure. En fait, elle a déjà été signée en 1975, à des dates allant du 28 avril au 12 septembre, par les organes compétents de chacune des parties. Mais elle ne l'a été que sous réserve;

.../...

en effet, avant la date et les signatures, l'acte contient la mention suivante : "Fait en six originaux, sous réserve d'approbation de la Législature, conformément aux dispositions de l'article 1er, alinéa 4 de la loi du 31 mai 1923".

a) L'article 3/2 du projet énonce : "Le Ministre des Finances est autorisé à conclure les conventions suivantes : "... 2) conjointement avec le Ministre de l'Agriculture, une convention avec les communes d'Orgeo etc...". Ces termes ne sont plus adéquats puisque la disposition vise, en réalité, une convention déjà conclue; ils devraient, dès lors, être remplacés par une autre formule, telle que, par exemple, la formule suivante : "Est approuvée la convention signée, au nom de l'Etat belge, les 1er août, 10 septembre et 12 septembre 1975, respectivement par le Ministre des Finances, le Ministre de l'Agriculture et le Secrétaire d'Etat aux Forêts, à la Chasse et à la Pêche, adjoint au Ministre des Affaires wallonnes, et, au nom des communes d'Herbeumont, Orgeo, Saint-Médard et Straimont, le 28 avril 1975, par les organes compétents de ces communes, laquelle convention soumet à un régime de copropriété indivise la forêt domaniale, dite d'Herbeumont, conformément aux dispositions ci-après : (la suite comme au projet, sous réserve de l'observation D faite ci-dessous).

b) Comme le rappelle l'observation générale émise en tête du présent avis, le Gouvernement ne peut aliéner un bien faisant partie du domaine de l'Etat que si, préalablement il y a été autorisé par le législateur, ou, que, s'il obtient, pour une convention qu'il a déjà conclue, l'approbation du législateur. C'est pourquoi dans tous les cas où le Gouvernement, sans y avoir été autorisé par le législateur, est amené par les circonstances à conclure une convention portant aliénation d'une partie du domaine,

.../...

il a l'obligation d'y insérer une clause prévoyant que la convention ne deviendra définitive que sous réserve d'approbation du législateur. La portée juridique d'une telle réserve n'est pas indiquée avec précision par la mention que l'on trouve dans la convention relative à la forêt d'Herbeumont, ou par d'autres mentions semblables. Pour prévenir le danger de confusions, il convient qu'à l'avenir, le Gouvernement insère, dans les nouvelles conventions portant aliénation d'une partie du domaine de l'Etat, une clause disposant, en termes expres que la convention sera soumise à l'approbation du législateur et qu'elle ne produira ses effets qu'après cette approbation.

B. A la suite de l'arrêté royal du 17 septembre 1975, ratifié par la loi du 30 décembre 1975, les communes d'Herbeumont, Saint-Médard et Straimont, sont fusionnées en une nouvelle commune, qui porte le nom d'Herbeumont (article 446); les communes de Bertrix, Auby-sur-Semois, Cugnon, Jehonville et Orgeo sont fusionnées en une nouvelle commune, qui porte le nom de Bertrix (article 439, § 1er; voir également le § 2 du même article).

C'est l'arrêté royal du 3 octobre 1975, également ratifié par la loi du 30 décembre 1975, déjà citée, qui règle plusieurs des modalités et conséquences des fusions de communes et des modifications de limites des communes, réalisées, les unes et les autres, par l'arrêté royal du 17 septembre 1975. L'article 15 de l'arrêté du 3 octobre dispose que "Les nouvelles communes créées par l'arrêté royal du 17 septembre 1975 succèdent à tous les biens, droits, charges et obligations des anciennes communes dont elles se composent".

.../...

C. La convention de 1975, que l'article 3/2 du projet soumet à l'approbation du législateur, a pour objet de supprimer les droits d'usage sur la forêt d'Herbeumont, droits, dont bénéficient, comme il a été signalé ci-dessus, les habitants de tout le territoire de la commune d'Herbeumont telle qu'elle existait en 1975, et les habitants de certaines parties des territoires des communes de Saint-Médard, Straimont et Orgeo existant à ce moment. Le procédé juridique utilisé est le suivant : les communes renoncent aux droits d'usage et ce sont elles qui reçoivent, en contre-partie, une quotité de copropriété indivise sur la totalité de la forêt d'Herbeumont.

Il y a lieu de vérifier si les communes ont, en l'espèce, qualité pour renoncer aux droits d'usage.

Il subsiste encore aujourd'hui, dans quelques régions de la Belgique, des "droits d'usage en forêt", qui ont été octroyés, sous l'Ancien Régime, parfois au cours d'époques très reculées dans le temps, à des collectivités formées par les habitants de territoires déterminés. Au moment où ces droits ont été accordés et organisés, ils l'ont évidemment été selon des règles profondément différentes de celles qui, beaucoup plus tard, seraient établies par le Code civil. C'est pourquoi, il est extrêmement malaisé de déterminer le statut juridique des droits d'usage en forêt en se référant aux règles de droit actuellement en vigueur.

.../...

Les textes sont peu nombreux. Le Code civil se borne, en son article 636, à énoncer que "L'usage des bois et forêts est réglé par des lois particulières". Le Code forestier contient, en grande partie des dispositions de police, mais il comprend aussi certains articles qui concernent les modalités d'exercice des droits d'usage (articles 47, 50, 69, 87 à 102), ou qui prévoient les manières dont les forêts peuvent être affranchies de ces droits (articles 85 et 86).

En matière de "droits d'usage en forêt" - au sens large de cette expression -, il y a lieu d'examiner séparément deux cas.

I. Le premier cas est celui où les droits d'usage s'exercent sur une forêt qui est la propriété de la commune sur le territoire de laquelle habitent les bénéficiaires de ces droits. On est dans ce cas lorsqu'on se trouve en présence de droits d'affouage proprement dits, ou d'autres droits similaires, visés par l'article 69 du Code forestier.

Dans ce premier cas, par l'effet de la nature même des choses, on peut aisément distinguer les situations juridiques respectives de la commune et des individus bénéficiaires des droits d'usage. Comme ces droits portent, par hypothèse, sur une forêt qui appartient à la commune, les individus qui en bénéficient, les détiennent et les exercent non par l'intermédiaire de la commune, mais par eux-mêmes, puisque précisément ces droits existent et s'exercent à charge de la commune, propriétaire de la forêt.

II. Le second cas est celui où la forêt grevée des droits d'usage n'est pas la propriété de la commune sur le territoire de laquelle habitent les bénéficiaires de ces droits, mais appartient à une personne privée ou à une personne de droit public autre que cette commune telle que l'Etat. Dans ce second cas, il est beaucoup plus difficile de déterminer les situations juridiques respectives des bénéficiaires des droits, d'une part, et de la commune, d'autre part.

La jurisprudence et la doctrine relèvent que les droits d'usage ont été accordés à des collectivités d'habitants considérés ut universi et elles en déduisent qu'en droit moderne, ces droits ont été transférés à la commune à charge, pour elle, d'en faire jouir les bénéficiaires.

Ainsi, les bénéficiaires ne peuvent pas agir en justice contre le propriétaire de la forêt pour faire reconnaître l'existence du droit d'usage, ni même, pour obtenir la suppression d'obstacles apportés à l'exercice de ce droit : seule la commune a qualité pour intenter des actions ayant de tels objets (1). Les bénéficiaires des droits d'usage ne peuvent davantage agir en justice en vue d'obtenir réparation du préjudice que leur a causé le propriétaire de la forêt en mettant obstacle à l'exercice de ces droits : seule la comme a qualité pour le faire (2).

.../...

---

1) PANDECTES BELGES, Tome C XXVIIIbis, V° Usages dans les forêts, n°s 100 et ss, Bruxelles, Editions Picard, 1932; REPERTOIRE PRATIQUE DU DROIT BELGE, Tome VI, V° Forêt, n°s 433-436 et références citées, notamment : Cour de Liège, chambre de cassation, 11 juin 1828, Pas,I,205; Cass. 12 juin 1866, Pas. 1866, I, 254, Appel Liège, 28 mars 1833, Pas. II, 110; Civ. Charleroi 16 février 1877, Pas. 1877, III, 257.

2) Civ. Liège, 24 juin 1891, Pas. 1892, III, 57 avec l'avis du Substitut du Procureur du Roi REMY; Civ. Liège, 17 juin 1891, op. Cit, p. 314.

Aux termes de la première disposition de l'article 85 du Code forestier, "toute forêt pourra être affranchie de tout droit d'usage en bois plus ample qu'en bois mort moyennant un cantonnement". La Cour de cassation a déjà défini le cantonnement, comme suit, dans son arrêt du 25 novembre 1839 : "le cantonnement consiste dans la distraction d'une portion de la forêt usagère, laquelle est, en toute propriété cédée aux usagers, pour leur tenir lieu des droits d'usage qu'ils exerçaient auparavant sur le tout" (Pas. 1839, I, 240). Selon la jurisprudence et la doctrine, le propriétaire de la forêt doit intenter l'action en cantonnement que lui offre l'article 86 du Code forestier contre la commune et non contre les habitants bénéficiaires de droits d'usage. C'est aussi la commune qui, au même titre, peut convenir avec le propriétaire de la forêt d'un cantonnement amiable. Le cantonnement aboutit ainsi au remplacement des droits d'usage par un droit de propriété de la commune sur une partie de la forêt (1).

La seconde partie de l'article 85 du Code forestier permet au propriétaire de la forêt d'affranchir celle-ci, par voie de "rachat", de droits d'usage en bois portant sur du bois mort, ainsi que de tous autres droits d'usage, pâturage, glandée et panage, etc... Le rachat implique,

.../...

---

1) PANDECTES BELGES, Tome XXXIII, V° Droits d'usage en forêt n°s 420 et ss; Tome C XXVIIIbis, V° Usages dans les forêts, n°s 413 et ss; REPERTOIRE PRATIQUE DE DROIT BELGE, Tome VI, V° Forêt, n°s 460 et ss, ainsi que les références citées.

aux termes de l'article, le paiement par le propriétaire de la forêt d'une "juste et préalable indemnité". C'est également contre la commune que doit être intentée l'action en rachat (1). Cette action aboutit au versement de l'indemnité dans la caisse de la commune et non entre les mains des habitants bénéficiaires des droits d'usage (2). Comme l'ont relevé les auteurs, ces habitants n'obtiennent aucune compensation directe pour la suppression des droits (3).

Les considérations développées ci-dessus justifient que l'on reconnaisse aux communes cocontractantes de l'Etat la qualité requise pour conclure la convention que le projet soumet à l'approbation du législateur. Il va de soi que la convention et son approbation ne préjugent aucunement des rapports juridiques nouveaux que les communes entendraient établir avec leurs habitants bénéficiaires des droits d'usage auxquels elles renoncent, notamment quant à l'attribution éventuelle par les communes d'une indemnité aux intéressés.

.../...

---

1) Cass. 4 juillet 1872, Pas. 1872, I, 385; (sur la même espèce : Appel Liège 12 juillet 1871 et civ. Dinant 29 janvier 1870, Pas. 1871, II, 365).

2) Rapport présenté par M. d'ANETHAN (Doc. et ann. parl. Sénat, sess. 1952-1953, déc., n° 83, p. 202; Appel Bruxelle 3 mars 1867, avec les conclusions de l'Avocat général MESPACH, Belg. jud. 1867, col. 513.

3) Pandectes belges, Tome XXXIII - V° Droits d'usage dans les forêts, n° 459; Répertoire pratique du Droit belge, tome VI, V° Forêt, n° 475; Jacques HANSENNE, La servitude collective - Modalité du service foncier individuel ou concept original ? (pp. 239-260), Faculté de droit, Liège, Martinus NIJHOFF, La Haye, 1969.

D. Comme on l'a signalé plus haut, la convention contient un article 9, par lequel l'Etat et les communes cocontractantes "s'engagent irrévocablement", par dérogation à l'article 815 du Code civil, "à ne jamais demander" qu'il soit mis fin à l'indivision de la forêt d'Herbeumont, indivision que les parties entendent ainsi maintenir à perpétuité.

L'article 815 du Code civil donne expressément un caractère impératif aux dispositions qu'il établit. Il y a lieu à application de ces dispositions aux personnes de droit public lorsqu'il s'agit de la gestion de leur domaine privé.

Etant contraire audit article du Code civil, la clause contenue dans l'article 9 de la convention n'est pas valable. L'article 3/2 du projet, par lequel le Gouvernement tend à obtenir l'approbation de la convention par le législateur, ne suffit pas pour valider la clause. En effet, cet article 3/2 constitue une mesure de haute administration ayant pour objet de conférer les pouvoirs requis aux organes d'une seule des parties contractantes, à savoir l'Etat.

Il est donc nécessaire d'introduire dans la loi en projet, une disposition par laquelle il manifestera expressément sa volonté de déroger à l'article 815 du Code civil.

.../...

En outre, il va de soi, que dans l'article du projet approuvant la convention, le législateur doit insérer une réserve relative à l'article 9 de celle-ci : la loi en projet ne peut approuver cet article 9 que dans la mesure où il aura seulement pour effet, de maintenir le régime de copropriété indivise dans les limites autorisées par la disposition dérogeant à l'article 815 du Code civil.

Goederen uit het privaat domein van de Staat kunnen alleen door de wetgever of met machtiging van de wetgever worden vervreemd. In verband met die goederen is 's Konings bevoegdheid beperkt tot het verrichten van daden van louter beheer, tenzij de wet anders heeft bepaald.

Met dat voorbehoud moeten de desbetreffende overeenkomsten dan ook het uitdrukkelijk beding bevatten dat ze slechts definitief worden nadat de wetgever machtiging of goedkeuring heeft verleend (DE BROUCKERE en TIELEMANS, Deel VI, blz. 329, Pandectes belges, V° Domaine privé de l'Etat, nrs 30 en 36).

De wet van 31 mei 1923 heeft toegestaan dat domeingoederen waarvan de waarde naar schatting 20.000 frank niet overtreft, uit de hand worden verkocht. Die grens is op 100.000 frank gebracht door de wet van 22 december 1949 en op 500.000 frank door de wet van 3 augustus 1962.

De wet van 2 juli 1969 heeft de Minister van Financiën gemachtigd om "de onroerende domeingoederen van alle aard waarvan de waarde naar schatting 50 miljoen frank niet overtreft" uit de hand of bij wijze van ruiling te vervreemden, en om bij openbare verkoping of wegens onteigening ten algemenen nutte te vervreemden zonder enige waardebeperking.

.../...

Artikel 1 van het ontwerp heeft tot doel de goedkeuring van de wetgever te verkrijgen voor overeenkomsten betreffende goederen met een hogere waarde dan als grens gesteld is voor de algemene machtigingen die door de eerdervermelde wetten zijn verleend, terwijl die overeenkomsten voor het merendeel reeds uitgevoerd zijn.

Aan de hand van de memorie van toelichting komt men tot de vaststelling dat de pachten van opstal, het gewaarborgde huurinkomen en de beloften tot wederinkoop van het recht van opstal, vermeld in de overeenkomsten van 27 november, 18 september en 14 november 1967, 8 januari en 7 maart 1968, niet blijken te zijn gesloten of toegestaan onder voorbehoud van "goedkeuring van de Wetgevende Macht", zoals die memorie zegt in verband met de andere ter goedkeuring voorgelegde overeenkomsten.

Op 13 december 1967 had de Regering een wetsontwerp ingediend waarbij de Minister van Financiën gemachtigd werd pachten van opstal te sluiten met de bouwers van woningen voor de leden van de S.H.A.P.E., waarin werd voorzien in de waarborg door de Staat ten bate van de bouwers, gedurende tien jaar, van een bruto maandelijks inkomen overeenstemmend met 90 t.h. van de huurprijzen, en in de inkoop van de woningen door de Staat, vanaf het elfde jaar, op verzoek van de bouwers of van de Staat zelf.

.../...

Volgens de memorie van toelichting waren die overeenkomsten destijds slechts "overwogen" (1). Die memorie stelde ook : "Daar het sluiten van de pachten van opstal de door de wet aan de Minister van Financiën toegekende macht inzake de vervreemding van zakelijke onroerende rechten te buiten gaat, moeten deze overeenkomsten door de Wetgever gemachtigd worden".

Nog een andere wetsontwerp strekte tot het verlenen van de waarborg van de Staat ten belope van 90 t.h. van de huurprijs voor 1000 woningen die in dezelfde streek maar op aan particulieren toebehorende gronden zouden worden gebouwd (Gedr. St., Kamer, zitting 1967-1968, nr. 491/1; advies R.S. nr. L. 10.116).

Beide wetsontwerpen werden in de Commissie voor de Financiën van de Kamer samengevoegd. Er is verslag over uitgebracht op 31 januari 1968 (Gedr. St., Kamer, zitting 1967-1968, nr. 491/2) maar in openbare vergadering zijn ze nooit behandeld.

In het feuilleton van bijkredieten voor het jaar 1968, te brengen op de begroting van het Ministerie van Landsverdediging, vroeg de Regering een nieuw krediet nr. 12.26 van 47 miljoen frank voor "Uitgaven voortspruitend uit de bezettingswaarborg verstrekt door de Staat

.../...

(1) Dat was zo op het tijdstip dat het wetsontwerp aan de Raad van State werd voorgelegd (30 juni 1967 - L. 10.115) maar niet meer toen het in de Kamer werd ingediend (13 december 1967, Gedr. St., Kamer, zitting 1967-1968, nr. 508/1).

voor de woningen bestemd voor de leden van de S.H.A.P.E. en uit de huur van woningen door Landsverdediging ten voordele van de Belgische militairen in dienst bij S.H.A.P.E. (met inbegrip van de achterstallige schuldvorderingen)".

Die kredieten zijn toegestaan (wet van 13 februari 1969, Belgisch Staatsblad 22 februari 1969, blz. 1475). Zij zijn voor de volgende dienstjaren vernieuwd.

Zo blijkt dus dat artikel 1 van het ontwerp tot doel heeft de goedkeuring van de wetgever te verkrijgen voor het regulariseren van overeenkomsten die reeds gesloten en uitgevoerd zijn.

*

* *

Artikel 2 van het ontwerp, dat tot doel heeft de Minister van Financiën te machtigen om "de in domeinzaken opgelopen contractuele geldstraffen geheel of gedeeltelijk kwijt te schelden", is een normatieve bepaling met algemene en permanente strekking, van een geheel andere aard dan de overige bepalingen van het ontwerp, die handelingen van hoog administratief toezicht zijn.

Aan die bepaling zou derhalve een afzonderlijk wetsontwerp moeten worden gewijd. Van die gelegenheid zou dan gebruik kunnen worden gemaakt om de permanente wetsbepalingen die betrekking hebben op domeinzaken in een enkele wet onder te brengen.

*

.../...

Artikel 3/2 van het ontwerp heeft betrekking op een overeenkomst waarbij de partijen zijn; ter eener zijde de Staat, ter andere zijde de gemeenten Orgeo, Herbeumont, Saint-Médard en Straimont, zoals die bestonden vóór de inwerkingtreding van de maatregelen tot samenvoeging van gemeenten waartoe in 1975 werd besloten.

Volgens inlichtingen die in de memorie van toelichting verstrekt en in aan de Raad bezorgde documenten nog verduidelijkt zijn, zijn op het zogenaamde "bos van Herbeumont", dat tot het domein van de Staat behoort, "gebruiksrechten op hout" gevestigd; hiervoor komen in aanmerking :

a) de inwoners van het gehele grondgebied van de gemeente Herbeumont;

b) de inwoners van bepaalde gedeelten van het grondgebied van de gemeenten Straimont, Saint-Médard en Orgeo. Wie voor het gebruiksrecht in aanmerking wil komen moet aan twee voorwaarden voldoen : sedert een jaar verblijven in een van de gemeenten met gebruiksrecht en een eigen haard en huishouding hebben.

De memorie van toelichting geeft nauwkeurig aan waarin de gebruiksrechten bestaan en welke hun omvang is. Zij wijst erop dat de uitoefening van die rechten althans veel hinder geeft voor een gezond beheer en een rationele exploitatie van het bos. Om tot afschaffing van die gebruiksrechten te komen heeft de Staat een overeenkomst bedongen met de hiervoren genoemde gemeenten. De voornaamste bepalingen van die overeenkomst zijn overgenomen in artikel 3/2 van het ontwerp :

.../...

1°) De betrokken gemeenten doen afstand ven de gebruiksrechten die op het bos van Herbeumont gevestigd zijn. Ter compensatie worden die gemeenten, met de Staat, medeëigenaar van het hele bos, dat zodoende onder een stelsel van onverdeelde eigendom komt. Alle gemeenten samen verkrijgen 45 t.h. van de onverdeelde eigendom van het bos; de overeenkomst bepaalt het aandeel van iedere gemeente in die onverdeelde eigendom (artikelen 1 en 2 van de overeenkomst).

2°) Opdat de voor het bos van Herbeumont uitgewerkte nieuwe regeling een duurzaam karakter kan krijgen, zijn de Staat en de gemeenten overeengekomen dat alle medeëigenaars, in afwijking van artikel 815 van het Burgerlijk Wetboek, zich onherroepelijk verbinden nooit te vragen uit onverdeeldheid te treden, aan welke onverdeeldheid zij een onbeperkt karakter willen verlenen (artikel 9 van de overeenkomst).

A. Volgens de tekst van het ontwerp en volgens de memorie van toelichting zou de overeenkomst nog moeten worden gesloten. In feite is zij reeds in 1975, op data tussen 28 april en 12 september, ondertekend door de bevoegde organen van elke partij. Maar zij is dat slechts onder voorbehoud; vóór de datum en de handtekeningen leest men immers in de akte : "Fait en six originaux, sous réserve d'approbation de la Législature, conformément aux dispositions de l'article 1er, alinéa 4 de la loi du 31 mai 1923".

.../...

a) Artikel 3/2 van het ontwerp bepaalt : "De Minister van Financiën wordt machtiging verleend de hiernavolgende overeenkomsten af te sluiten : ... 2) samen optredend met de Minister van Landbouw, een overeenkomst met de gemeenten Orgeo enz. ...". Die formulering is niet langer dienstig aangezien de bepaling in werkelijkheid doelt op een overeenkomst die reeds afgesloten is; een andere formule zou bijvoorbeeld zijn : "Goedgekeurd wordt de overeenkomst, ondertekend namens de Belgische Staat op 1 augustus, 10 september en 12 september 1975, onderscheidenlijk door de Minister van Financiën, de Minister van Landbouw en de Staatssecretaris voor Bossen, Jacht en Visvangst, toegevoegd aan de Minister van Waalse Aangelegenheden, en namens de gemeenten Herbeumont, Orgeo, Saint-Médard en Straimont op 28 april 1975, door de bevoegde organen van die gemeenten, waarbij het domaniale bos, genaamd het bos van Herbeumont, onder een stelsel van onverdeelde medeëigendom wordt gebracht overeenkomstig de hierna volgende bepalingen : (voorts zoals in het ontwerp, onder voorbehoud van de hieronder gemaakte opmerking D)".

b) Zoals in de algemene opmerking vooraan in dit advies is gezegd, mag de Regering een tot het domein van de Staat behorend goed slechts vervreemden als zij daartoe vooraf door de wetgever gemachtigd is of als zij, wanneer het een reeds gesloten overeenkomst betreft, de goedkeuring van de wetgever verkrijgt. Daarom moet de Regering, telkens als zij door omstandigheden genoopt is een overeenkomst te sluiten om een gedeelte van het domein te vervreemden zonder

.../...

dat de wetgever haar daartoe heeft gemachtigd, in die overeenkomst een bepaling invoegen, zeggende dat de overeenkomst eerst definitief wordt nadat ze door de Wetgever is goedgekeurd. De juridische draagwijdte van zulk een voorbehoud komt niet nauwkeurig tot uiting in de vermelding die voorkomt in de overeenkomst betreffende het bos van Herbeumont of in andere soortgelijke vermeldingen. Wil men verwarring voorkomen, dan dient de Regering in de toekomst in nieuwe overeenkomsten tot vervreemding van een gedeelte van het domein van de Staat een beding op te nemen waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de overeenkomst aan de wetgever ter goedkeuring zal worden voorgelegd en dat zij eerst uitwerking zal hebben nadat die goedkeuring is verkregen.

B. Ingevolge het door de wet van 30 december 1975 bekrachtigde koninklijk besluit van 17 september 1975 zijn de gemeenten Herbeumont, Saint-Médard en Straimont samengevoegd tot een nieuwe gemeente, genaamd Herbeumont (artikel 446); de gemeenten Bertrix, Auby-sur-Semois, Cugnon, Jehonville en Orgeo zijn samengevoegd tot een nieuwe gemeente, genaamd Bertrix (artikel 439, § 1; zie ook § 2 van hetzelfde artikel).

Het koninklijk besluit van 3 oktober 1975, dat eveneens door de reeds vermelde wet van 30 december 1975 bekrachtigd is, regelt een aantal modaliteiten en gevolgen van de bij koninklijk besluit van 17 september 1975 tot stand gebrachte samenvoegingen en grenswijzigingen. Artikel 15 van het besluit van 3 oktober 1975 bepaalt : "De bij het koninklijk besluit van 17 september 1975 opgerichte nieuwe gemeenten nemen alle bezittingen, rechten, lasten en verplichtingen over van de vroegere gemeenten waaruit zij zijn samengesteld".

.../...

C. De overeenkomst van 1975, die in artikel 3/2 van het ontwerp aan de wetgever ter goedkeuring wordt voorgelegd, heeft tot doel de gebruiksrechten op het bos van Herbeumont af te schaffen, voor welke rechten - zoals hiervoren is gezegd - in aanmerking komen de inwoners van het hele grondgebied van de gemeente Herbeumont zoals die in 1975 bestond, en de inwoners van sommige gedeelten van het grondgebied van de toen bestaande gemeenten Saint-Médard, Straimont en Orgeo. Het toegepaste rechtsprocédé is het volgende : de gemeenten zien af van de gebruiksrechten en zij zijn het die daarvoor een aandeel in de onverdeelde medeëigendom van het hele bos van Herbeumont verkrijgen.

Nagegaan dient te worden of de gemeenten in dit geval bevoegd zijn om van de gebruiksrechten afstand te doen.

In enkele streken van België bestaan thans nog "gebruiksrechten op bossen", die onder het Ancien Régime, soms heel lang geleden, werden verleend aan gemeenschappen, bestaande uit de inwoners van bepaalde gebieden. Toen die rechten verleend en geregeld werden, geschiedde dat ongetwijfeld volgens geheel andere voorzieningen dan die welke veel later zouden worden vastgesteld in het Burgerlijk Wetboek. Dat is dan ook de reden waarom de rechtsregeling ter zake van de gebruiksrechten op bossen bezwaarlijk kan worden bepaald aan de hand van de thans geldende rechtsregelen.

Er zijn weinig teksten voorhanden. Het Burgerlijk Wetboek beperkt zich in zijn artikel 636 tot de vermelding : "Het gebruik van bossen en wouden wordt door bijzondere

.../...

wetten geregeld". Het Boswetboek bestaat grotendeeld uit bepalingen inzake politie, maar telt ook een aantal artikelen die betrekking hebben op de wijze waarop de gebruiksrechten worden uitgeoefend (artikelen 47, 50, 69, 87 tot 102), of die bepalen op welke wijze de bossen van die rechten bevrijd kunnen worden (artikelen 85 en 86).

Ter zake van "gebruiksrechten op bossen" - in ruime zin - dienen twee gevallen afzonderlijk te worden onderzocht.

I. In het eerste geval worden de gebruiksrechten uitgeoefend op een bos dat eigendom is van de gemeente op welker grondgebied de gerechtigden wonen. Het doet zich voor wanneer het gaat om het eigenlijke recht op brandhout of om andere soortgelijke rechten, bedoeld in artikel 69 van het Boswetboek.

In dit eerste geval is het uit de aard der zaak gemakkelijk een onderscheid te maken tussen de rechtstoestand van de gemeente en die van de personen die voor de gebruiksrechten in aanmerking komen. Aangezien de veronderstelling is, dat het bos aan de gemeente toebehoort, ligt het in de rede dat de dragers van die rechten deze niet door toedoen van de gemeente maar uit zichzelf bezitten en uitoefenen, aangezien die rechten juist bestaan en uitgeoefend worden ten laste van de gemeente, die eigenaar is van het bos.

.../...

II. In het tweede geval is het bos waarop gebruiksrechten gevestigd zijn, geen eigendom van de gemeente op welker grondgebied de gerechtigden wonen, maar behoort het aan een particulier of aan een ander publiekrechtelijk persoon, bijvoorbeeld aan de Staat. In dit tweede geval is het veel moeilijker uit te maken welke de rechtstoestand van de gerechtigden, respectievelijk de gemeente, is.

Rechtspraak en rechtsleer stellen dat de gebruiksrechten verleend zijn aan gemeenschappen van inwoners, beschouwd ut universi, en leiden daaruit af dat die rechten in het moderne recht overgegaan zijn op de gemeente, die de gerechtigden het genot ervan moet verschaffen.

Zo kunnen de gerechtigden niet in rechte optreden tegen de eigenaar van het bos om het bestaan van het gebruiksrecht te doen erkennen, zelfs niet om te verkrijgen dat een einde wordt gemaakt aan de verhindering van de uitoefening van dat recht. Alleen de gemeente kan zodanige rechtsvorderingen instellen (1). De gerechtigden kunnen evenmin in rechte optreden om vergoeding te eisen voor de schade die hun door de eigenaar van het bos mocht zijn toegebracht door het verhinderen van de uitoefening van die rechten. Ook hier kan alleen de gemeente optreden (2).

.../....

---

(1) PANDECTES BELGES, Deel C XXVIIIbis, V° Usages dans les forêts, nrs 100 e.v., Brussel, Editions Picard, 1932; REPERTOIRE PRATIQUE DU DROIT BELGE, Deel VI, V° Forêt, nrs 433-436 en aangehaalde verwijzingen, inzonderheid : Cour de Liège, chambre de cassation, 11 juni 1828, Pas, I, 205; Cass. 12 juni 1866, Pas. 1866, I, 254; Beroep Luik, 28 maart 1833, Pas. II, 110; Burg. Charleroi, 16 februari 1877, Pas. 1877, III, 257.

(2) Burg. Luik, 24 juni 1891, Pas 1892, III, 57 met advies van Substituut-Procureur des Konings REMY; Burg. Luik, 17 juni 1891, op. cit., blz. 314.

De eerste bepaling van artikel 85 van het Boswetboek luidt : "Elk bos kan bevrijd worden van alle gebruiksrechten op hout, behalve op dood hout, door overdracht van een deel van het bos in eigendom". Het Hof van cassatie heeft reeds in zijn arrest van 25 november 1839, die overdracht, ("le cantonnement"), als volgt omschreven : "le cantonnement consiste dans la distraction d'une portion de la forêt usagère, laquelle est, en toute propriété cédée aux usagers, pour leur tenir lieu des droits d'usage qu'ils exerçaient auparavant sur le tout" (Pas. 1839, I, 240). Volgens rechtspraak en rechtsleer moet de eigenaar van het bos de in artikel 86 van het Boswetboek bedoelde rechtsvordering tot eigendomsoverdracht instellen tegen de gemeente en niet tegen de inwoners die gebruiksrecht hebben. Evenzo is het de gemeente die met de eigenaar van het bos een minnelijke regeling inzake eigendomsoverdracht kan treffen. Die eigendomsoverdracht resulteert dan in een vervanging van de gebruisrechten door een eigendomsrecht van de gemeente op een gedeelte van het bos (1).

Krachtens het tweede gedeelte van artikel 85 van het Boswetboek kan de eigenaar van het bos dit bevrijden door het afkopen van de gebruiksrechten op hout met betrekking tot dood hout, en van alle andere gebruiksrechten, zoals veeweide, eikeloogst en varkensweide. Het afkopen impliceert,

.../...

(1) PANDECTES BELGES, Deel XXXIII, V° Droits d'usage en forêt, nrs 420 e.v.; Deel CXXVIIIbis, V° Usages dans les forêts, nrs 413 e.v. : REPERTOIRE PRATIQUE DU DROIT BELGE, Deel VI, V° Forêt, nrs 460 e.v., en de aangehaalde verwijzingen.

aldus het artikel, betaling, door de eigenaar van het bos, van een "billijke en voorafgaande schadeloosstelling". Ook de rechtsvordering tot afkoop moet tegen de gemeente worden ingesteld (1). Die rechtsvordering heeft tot gevolg dat de schadelloosstelling wordt gestort in de gemeentekas en niet in handen van de inwoners die de gebruiksrechten genieten (2). Zoals de rechtsleer heeft aangetoond, ontvangen die inwoners geen rechtstreekse compensatie voor het afschaffen van die rechten (3).

Uit dit alles volgt dat de gemeenten die met de Staat een overeenkomst hebben gesloten, wel degelijk de vereiste kwaliteit hadden tot het sluiten van de overeenkomst welke het ontwerp aan de wetgever ter goedkeuring voorlegt. Het spreekt vanzelf dat de overeenkomst en de goedkeuring ervan geenszins vooruitlopen op de nieuwe rechtsverhoudingen

.../...

---

(1) Cass. 4 juli 1872, Pas. 1872, I, 385; (over dezelfde aangelegenheid : Beroep Luik, 12 juli 1871 en Burg. Dinant, 29 januari 1870, Pas. 1871, II, 365).

(2) Verslag uitgebracht door de Heer d'ANETHAN (Gedr. St. en Handel, Senaat, zitting 1952-1953, déc., nr. 83, blz. 202; Beroep Brussel, 3 maart 1867, met de conclusies van advocaat MESDACH, Belg. jud., 1867, kol. 513.

(3) PANDECTES BELGES, Deel XXXIII, V° Droits d'usage dans les forêts, nr. 459; REPERTOIRE PRATIQUE DU DROIT BELGE, Deel VI, V° Forêt, nr. 475; Jacques HANSENNE "La servitude collective - Modalité du service foncier individuel ou concept original ?" (blz. 239-260), Rechtsfaculteit Luik, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1969.

welke de gemeenten mochten willen tot stand brengen met hun inwoners die gerechtigd zijn op de gebruiksrechten waarvan zij afstand doen, onder meer wat betreft de eventuele toekenning van een schadelloosstelling door de gemeenten aan de betrokkenen.

D. Zoals hiervoren reeds is gezegd, bevat de overeenkomst een artikel 9 waarbij de Staat en de overeenkomstsluitende gemeenten zich, in afwijking van artikel 815 van het Burgerlijk Wetboek, onherroepelijk verbinden nooit te vragen dat een einde wordt gemaakt aan de onverdeelde eigendom van het bos van Herbeumont, welke onverdeeldheid de partijen zodoende voor altijd bestendigd willen zien.

Artikel 815 van het Burgerlijk Wetboek geeft uitdrukkelijk een dwingend karakter aan de bepalingen welke het stelt. Die bepalingen moeten op publiekrechtelijke personen worden toegepast wanneer het gaat om het beheer van hun privaat domein.

De bepaling van artikel 9 van de overeenkomst is strijdig met het genoemde artikel van het Burgerlijk Wetboek en is dus niet geldig. Met artikel 3/2 van het ontwerp, waarmee de Regering de goedkeuring van de overeenkomst door de wetgever wil verkrijgen, kan niet worden volstaan om die bepaling geldig te maken. Dat artikel 3/2 is immers een maatregel van hoog bestuur, die erop gericht is de vereiste bevoegdheid te verlenen aan de organen van slechts één van de overeenkomstsluitende partijen, de Staat.

.../...

Het is dus nodig in de ontwerp-wet een bepaling in te voegen waarbij de wetgever uitdrukkelijk de wil te kennen geeft om af te wijken van artikel 815 van het Burgerlijk Wetboek.

Voorts hoeft het geen betoog dat de wetgever in het artikel van het ontwerp dat de overeenkomst goedkeurt, voorbehoud moet maken ten aanzien van artikel 9 van die overeenkomst. De ontwerp-wet kan dat artikel 9 slechts goedkeuren in zover het alleen tot gevolg heeft dat de regeling inzake onverdeelde medeëigendom blijft binnen de grenzen, toegestaan door de bepaling tot afwijking van artikel 815 van het Burgerlijk Wetboek.

La chambre était composée de		De kamer was samengesteld uit
Messieurs : J. MASQUELIN,		président,
de Heren :		voorzitter,
	H. ROUSSEAU,	conseillers d'Etat,
	Ch. HUBERLANT,	staatsraden,
	R. PIRSON,	assesseurs de la section de législation,
	F. RIGAUX,	bijzitters van de afdeling wetgeving,
Madame : J. TRUYENS,		greffier.
Mevrouw :		griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J. MASQUELIN.

Le rapport a été présenté par M. G. PIQUET, premier auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. MASQUELIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. PIQUET, eerste auditeur.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

J. TRUYENS.

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. MASQUELIN.